

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja Haridusteaduskond
Riigiteaduste Instituut

Kerli Zirk

Vabaühendustele delegeeritud avalike teenuste kvaliteet: Võru linna ja MTÜ Võru
Avatud Noortekeskuse näide

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Kristina Muhhina, Ph.D.

Tartu 2014

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

Kerli Zirk

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Teoreetiline taust	6
1.1 Ajalooline taust.....	6
1.2 Olukord Eestis	7
1.3 Avalike teenuste delegeerimise motiivid	9
1.4 Probleemis seoses avalike teenuste delegeerimisega	10
2. Teenusegrupp ja kvaliteedikriteeriumid	12
2.1 Noorsootöö mõiste, põhimõtted	12
2.2 Kvaliteet ja selle hindamine	13
2.3 Kriteeriumite põhjendused	15
3. Juhtumianalüüs	16
3.1 Metodoloogia.....	16
3.2 Juhtumi kirjeldus	17
3.3 Juhtumi analüüs kvaliteedikriteeriumite kontekstis	18
3.3.1 Kättesaadavus	19
3.3.2 Usaldusväarsus	20
3.3.3 Asjakohasus	21
3.3.4 Kliendikesksus.....	22
Kokkuvõte ja järeldused	24
Kasutatud kirjandus:	26
Summary	29
LISA 1 Intervjuu skeemid	30

Sissejuhatus

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt on omavalitsusüksuste ülesandeks korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita (KOKS) . Kuid üha enam on nende teenuste osutamisel olulist rolli hakanud mängima avaliku- ja erasektori vaheline partnerlus (*public-private partnership*), kus avalik võim ning vabaühendused või ettevõtted teevad koostööd (Lagerspetz 2007) eelnimetatud teenuste osutamisel. Üheks peamiseks koostöömotiiviks lisaressursside leidmise, bürokraatia vähendamise, konkurentsi saavutamise ja kodanike kaasamise kõrval on teenuste kvaliteedi tõstmine (Donahoe ja Zeckhauser 2006). Siiski on meie teadmised üsna piiratud selles osas, kas see ootus ka paika peab. Sellest tulenevalt on minu bakalaureusetöö keskseks uurimisküsimuseks:

„Kuidas mõjutab avalike teenuste delegeerimine vabaühendustele teenuste kvaliteeti?“.

Vabaühendus tähistab siinkohal mittetulundusühendust, mille tegevus ja administratsioon on avalikust võimust ja äriettevõtetest sõltumatud. Vabaühenduste hulka kuuluvad seltsingud, mittetulundusühingud, sihtasutused ja nende katusorganisatsioonid (Lagerspetz 2007).

Minu bakalaureusetöö kontekstis on oluline vahet teha delegeeritud teenuse kvaliteedil ja delegeerimise kvaliteedil. Viimane hõlmab endas eelkõige delegeerimisprotsessi kvaliteeti. Näiteks Carsten Greve kasutab oma raamatus „Contracting for Public Services“ (Greve 2008) protsessi kirjeldamiseks seitsmeetapilist mudelit, mille abil on võimalik delegeerimise kvaliteeti hinnata. Nendeks seitsmeks etapiks on üldise lepingulise delegeerimise poliitika väljatöötamine, strateegilise valiku tegemine, lepingu sõlmimine, tarbimine, regulatsioonide kehtestamine ning arvestamine institutsionaalse kontekstiga (Greve 2008). Delegeeritud teenuse kvaliteedi puhul on eelnimetatud protsessiosad väga olulised. Kuid selleks, et teenuse kvaliteeti oleks üleüldse võimalik hinnata, tuleb kehtestada kriteeriumid, mis arvestaks teenuse eripärasid, kliendi ootusi, poliitilist sisendit jne. Seega, oma uurimisküsimusele vastamiseks püstitasin ma järgmised uurimisülesanded. Esiteks avalike teenuste delegeerimise motiivide ja

probleemide tuvastamine. Teiseks, delegeeritud avalike teenuste kvaliteedikriteeriumide kaardistamine. Kolmandaks, noorsootööteenuse kvaliteedikriteeriumide väljatöötamine.

Andmaks hinnangut delegeeritud teenuse kvaliteetsusele, kasutasin ma oma töös juhtumianalüüsi, milleks on Võru linna ning MTÜ Võru Avatud Noortekeskuse näide noorsootööteenuse delegeerimisel. Konkreetse juhtumi valiku põhjenduseks räägib asjaolu, et Eestis on noorsootööteenuse delegeerimine vabaühendustele üsna levinud praktika ning seega on tegemist esindusliku teenusegrupiga. Teiseks on Võru linna ning Keskuse vaheline delegeerimissuhe kestnud juba 2003.aastast, mis võimaldab saada delegeeritud teenusest pikaajalisemat ülevaadet. Uurimismeetodiks valisin poolstruktureeritud intervjuud ehk kombinatsiooni vabast vestlustest ning kindlastest küsimustest erinevate osapooltega (Kvale 2007), kelleks olid vabaühenduse esindajad, KOVi ametnikud ja teenuse otsesed tarbijad. Lisaks sellele kasutasin ka sekundaarseid andmeid, mis pärinevad varasematest teemakohastest uuringutest eesmärgiga kaardistada kvaliteedikriteeriumid ning hindamaks delegeeritud teenuse kvaliteetsust. Saamaks juhtumist paremat ülevaadet viisin läbi ka MTÜ Võru Avatud Noortekeskusega seotud dokumentide analüüsi, milleks olid näiteks Keskuse arengukava ja põhikiri.

Noortega töötavad spetsialist peaksid olema ette valmistatud ja pädevad ning noorsootööteenused kvaliteetsed. Seda eelkõige eesmärgil, et toetada noorte mitmekülgseid arenguvõimalusi ja toimetulekut ning tõsta nende valmidust tööturule sisenemisel. Sellest tulenevalt on ka noorsootöö kvaliteedihindamine väga oluline.

Bakalaureusetöö koosneb kolmest peatükist ja nende alapeatükkidest. Esimeses peatükis kirjeldan delegeerimise ajaloolist tausta, peamisi motiive ning ohte ja olukorda Eestis. Teises peatükis teen ülevaate minu poolt valitud teenusegrupi ehk noorsootööteenuse põhimõtetest ning kvaliteedikriteeriumitest hindamaks delegeeritud teenuse kvaliteeti. Kolmandas peatükis kirjeldan eelkõige juhtumit ennast ning kasutatud metodoloogiat, mille järel annan hinnangu teenuse kvaliteetsusele ning esitan bakalaureusetöös läbi viidud uurimuse järeldused.

1. Teoreetiline taust

1.1 Ajalooline taust

Avalike teenuste lepinguline delegeerimine on olukord, kus avalik võim vastutab teenuse olemasolu eest, kuid ei paku seda ise, vaid ostab seda teenust sisse lepingu kaudu avaliku sektori väliselt pakkujalt (Gen, Kingsley 2007). Delegeerimine sai alguse 1970-1980ndatel kui esile kerkis New Public Management (NPM) ehk uue haldusjuhtimise reformiagenda, mille kohaselt tuleks avalikus sektoris rakendada eelkõige erasektori praktikaid (Peters 2010). NPMi läbivaks jooneks on see, et avaliku halduse probleemidele lähenetakse eelkõige majandusteooriate kaudu, mis tähendab seda, et majanduslikke põhimõtteid rakendatakse ka avaliku sektori organisatsioonide juhtimise valdkondades. Reformiliikumine oli kõikehõlmav, kuna kriitiliselt vaadati üle ka riigi funktsioonid. See tõi kaasa neli peamist reformipõhimõtet, mida hakati rakendama. Esiteks viidi suured muudatused ellu turgudel. Näiteks turul leviva teenuste monopoolsuse vähendamiseks võeti kasutusele erinevad meetmed, milleks olid privatiseerimine, poliitika elluviimise ja kujundamise lahutamine, edukate ärijuhtimispraktikate rakendamine, konkurentsi edendamine teenuste pakkumisel ning tarbijale suurema valikuvõimaluse pakkumine (Peters 2010). Teiseks pöörati suuremat rõhku kodanike osalemisele eesmärgiga lahendada jäiga hierarhia ning otsuste tsentraliseerituse probleeme. Selleks kaasati rohkem madalama astme töötajaid ning ka teenuse tarbijaid ehk kliente (Peters 2010). Kolmandaks võideldi reeglite rohkuse vastu dereguleerimise abil. Nimelt takistas taoline reeglite üleküllus iseseisvat otsustamist ning seeläbi ka tõhususe ning mõjususe saavutamist. Olukorra lahenduseks dereguleeriti nii avalikke süsteeme kui ka hankeprotsesse. Lisaks sellele võeti kasutusele raameelarvestamine (Peters 2010). Neljandaks oluliseks põhimõtteks, mida NPM rakendas, oli paindlikkus. Liigne stabiilsus ning inertsus takistasid kohanemist pidevalt muutuvate oludega. Selle lahenduseks olid vähem institutsionaliseeritud valitsemissüsteemid, mis võimaldasid paindlikumat ümberkorraldamist (Peters 2010). Seega iseloomustab NPMi erasektorile omane juhtimisstiil, orienteeritus tulemustele, horisontaalne koostöö, ülesannete väiksemateks osadeks jaotamine ning majanduslike põhimõtete väärtustamine (Peters 2010).

Kriitikaks NPMi suunas on olnud dereguleerimisest tulenev vastutuse hajumine ning politiseerumise oht ja autonoomsete asutuste paljususest tulenev killustumine. Lisaks veel kodanike kohtlemine klientidena, standardite ebaühtlus ning ebavõrdne kohtlemine

ja kokkuhoidu tõendavate andmete vähesus (Peters 2010). NPMle omase avalike teenuste delegeerimise ohtudena võib välja tuua teenuste kompleksusest tuleneva mõju keerulise mõõtmise (Smith 2007), liigsest usaldusest vabaühenduste vastu teenuste kvaliteedi osas kontrollikaotuse (Gazley, Brudney 2007) ning valitsuse võimekuse vähenemise (Donahoue ja Zeckhauser 2006). Kriitika NPMi suunas, kuid eelkõige just avalike teenuste delegeerimise suhtes, viitab vajadusele kvaliteedijuhtimise järele.

1.2 Olukord Eestis

2009. aastal läbi viidud Praxise uuringu kohaselt on Eestis avalike teenuste delegeerimine mittetulunduslikele organisatsioonidele kohalikes omavalitsustes (edaspidi KOV) küllaltki levinud praktika. Enam kui pooltes (ca 60%) kohalikes omavalitsustes teevad omavalitsused ja mittetulunduslikud organisatsioonid koostööd avalike teenuste osutamisel. Sellised KOVd hõlmavad ca 87% Eesti elanikest. Otseselt avalikke teenuseid delegeerivad ca 42% KOVdest, ülejäänud 18% sõlmivad sellised lepingud, kus avalike teenuste osutamine on üks osa üldisemast lepingust või kus lepingu täitmise käigus faktiliselt osutatakse ka avalikke teenuseid. See tähendab, et KOVd finantseerivad teenuseid paljudel erinevatel viisidel, seejuures teenust sageli selgelt määratlemata ja teenuse osutamisenä teadvustamata, nt tegevustoetuse, projektitoetuse, vara tasuta kasutamise, koostöölepingute jms raames. Konkreetne uuring näitas, et praegu delegeeritakse otseselt kõige rohkem avalikke teenuseid sotsiaal - (44% kõigist delegeerimisjuhtudest), spordi (15%) ja kultuuri (10%) valdkondades. Teenuse osutamist toetavaid lepinguid (nt tegevustoetust, vara tasuta kasutamine jms) aga sõlmitakse kõige enam spordi (34%) ja kohaliku elu arendamise (22%) valdkondades. Seejuures on delegeerimise kolme kõige olulisema põhjusena KOVd märkinud võimalust teenust rahastada mitmest allikast (87% vastanutest); kodanikeühenduste toetamise võimalust (86%) ja asjaolu, et kodanikeühendused arvestavad paremini sihtrühma vajadustega (85%). Teenuseid delegeeritakse peamiselt kodanikealgatuslikele MTÜdele ja SAle (84%) ning oluliselt vähem KOV mõju all olevatele või KOV poolt loodud asutustele (Praxis 2009).

Minu poolt püstitatud uurimisküsimuse relevantsust kinnitab asjaolu, et konkreetsest uuringust selgub ka, et avalike teenuste delegeerimisel kasutatakse väga vähe kvaliteedistandardeid ning kuna riiklikul tasandil pole avalike teenuste

kvaliteedistandardeid eriti välja töötatud, siis ei saa ka oodata, et omavalitsused (sh väikevallad) neid ise välja töötaks ja kasutaks (Praxis 2009). Lähiminevikust võib leida küll erinevaid algatusi, mis vabaühenduste poolt pakutud teenuste kvaliteedi tõstmisele on oma panuse andnud, kuid siinkohal on pigem tegemist ettevõtmistega, mis on suunatud mingile kindlale teenusegrupile. Näiteks Šveitsi Vabaühenduste Fond on Vabariigi Valitsuse ja Šveitsi Liidunõukogu vahelise Eesti-Šveitsi koostööprogrammi raames 2011. aastal käivitatud toetuskeemi, mida juhib ja viib ellu Kodanikuühiskonna Sihtkapital koostöös siseministeeriumi ja rahandusministeeriumiga. Toetuskeemi eesmärgiks on arendada ja tugevdada kolmanda ja avaliku sektori vahelist koostööd avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi tõstmises, mis aitavad kaasa sotsiaalse sidususe suurendamisele ja kohalikele elanikele tervist soosiva elukeskkonna kujundamisele (Rahandusministeeriumi koduleht). Seega on pööratud tähelepanu küll mingile kitsale teenusegrupile, kuid üleriigiliselt erinevaid teenusegruppe hõlmavaid kvaliteedihindamise kriteeriumeid ega kvaliteedi tõstmise põhimõtteid pole paika pandud.

Positiivse tulemusena võib välja tuua asjaolu, et Praxise uuringust selgub, et üle pooled KOVdest käivad teenuse osutamist kohapeal kontrollimas, ligi pooled viivad läbi teenusetarbijate rahuloluuuringuid ja kolmandik teostavad spetsiaalseid auditeid. Enamus omavalitsusi (92%) tutvuvad kulu- jm aruandlusdokumentidega. Siinkohal on oluline märkida, et kõigi avalike teenuste puhul ei olegi detailne aruandlus ja range kontroll õigustatud, sest need pigem pärstvad peamiselt vabatahtlikul tegevusel põhinevat teenuse osutamist. Seda näiteks kogukonna arendamiseks suunatud riiklike tähtpäevade puhul ürituste korraldamist jm seltsitegevust, kus kohalike aktivistide motivatsiooni hoidmine on väga oluline. Samas on täpsem kontroll ja kvaliteedinõuded õigustatud nt sotsiaalteenuste osutamisel, kus väheefektiivne abi teenusevajajatele ei aita kohalikke sotsiaalseid probleeme vähendada ja võib mõjuda hoopis negatiivselt (Praxis 2009).

Eesti noorsootöö alusdokumentideks on Noorsootöö seadus ja Noortevaldkonna arengukava 2014-2020. Eesti noorsootöö seaduse kohaselt on noorsootöö tingimuste loomine noore isiksuse mitmekülgseks arenguks, mis võimaldab noortel vaba tahte alusel perekonna-, tasemeharidus- ja tööväliselt tegutseda (Noorsootöö seadus). Noortevaldkonna arengukava eesmärkideks aastateks 2014 - 2020 on luua noortele paremad võimalused arenguks ja eneseteostuseks, et toetada sidusa ja loova ühiskonna kujunemist. Seega on noortevaldkonna fookuses noorte loome- ja arengupotentsiaali

avamine, noorte tõrjutuse riski vähendamine, noorte otsustes osalemise toetamine ning noortevaldkonna mõjusam toimimine (Noortevaldkonna arengukava 2014-2020).

Selleks, et toetada noore mitmekülgseid arenguvõimalusi ja toimetulekut ning tõsta tema valmidust tööturule sisenemisel, on oluline, et noorega töötavad spetsialistid on ette valmistatud ja pädevad ning noorsootööteenused on kvaliteetsed. Noorsootöö kvaliteedi parandamiseks, sealhulgas noorsootöötajate pädevuse suurendamiseks ja noorsootöö teenuste arendamiseks, kasutati Eestis kuni 2013. aastani Euroopa Sotsiaalfondi vahendeid. Haridus- ja teadusminister kinnitas 2008. aastal programmi noorsootöö kvaliteedi arendamine, mida rakendati perioodil 2008-2013. Programmi viis ellu Eesti Noorkoostöö Keskus, programmi partneriks oli SA Archimedes Euroopa Noored Eesti büroo. Programmis osales 73 omavalitsust üle Eesti. Oluline on siinkohal märkida, et konkreetne programm ei keskendunud eraldi delegeeritud noorsootööteenuse kvaliteedihindamisele (Haridus- ja Teadusministeeriumi koduleht).

1.3 Avalike teenuste delegeerimise motiivid

Üheks peamiseks avalike teenuste delegeerimise motiiviks on peetud teenuse kvaliteedi parandamist (Donahoue ja Zeckhauser 2006), mis peaks tulenema vabaühenduste töötajate ja vabatahtlike spetsiifilistest oskustest ning keskendumisest väljunditele (*ouput*) (Gen, Kingsley 2007). Näiteks Donahoue ja Zeckhauser on leidnud, et vabaühendustel on olemas info selle kohta, kuidas oma töötajatele tagada vajaminevad spetsiifilised praktilised oskused, mis on kvaliteetse teenuse osutamise puhul väga oluliseks eelduseks (Donahoue, Zeckhauser 2006). Lisaks sellel on olulisteks delegeerimise põhjusteks lisaressursi leidmine ning bürokraatia vähendamine. Kuna valitsusel pole kunagi piisavalt vahendeid, et kõigisse avalikesse teenustesse investeerida piisavalt, siis annetused, erainvesteeringud ja välis- ning kodumaised fondid mängivad siinkohal olulist rolli kvaliteetse teenuse osutamisel (Donahoue, Zeckhauser 2006). Tähtsaks võib pidada ka konkurentsi saavutamist ning seeläbi teenusepakkujate monopolide kaotamist, mis peaks samuti kvaliteedile kaasa aitama (Smith 2007). Vabaühenduste puhul on oluline rõhk samuti kodanike suuremal kaasatusel teenuse arendamisesse. Nimelt on vabaühenduste liikmete näol tavaliselt tegemist aktiivsete kogukonna liikmetega, kes motiveerivad ka teenuse kliente panustama teenuse arendamisse (Smith 2007). Lisaks võib teenuste delegeerimise motiividena välja tuua ka üldise teenuste nõudluse kasvu, kliendi soovi parema ning

odavama teenuse järele ja avalikkuse poolehoidu delegeerimisele (Gen, Kingsley 2007). Avalikkuse poolehoid tuleneb suuresti asjaolust, et teenuste osutamine ei kuulu ainult avalikule võimule, vaid valdkonnas tegutsevad pädevad vabaühendused on samuti teretulnud avalikke teenuseid osutama (Smith 2007). Lähtudes justnimelt ühest peamisest delegeerimise motiivist ehk kvaliteedi parandamisest ning toetudes kriteeriumitele, mis seda mõõta aitavad, uuringi mina oma bakalaureusetöös, kas minu poolt valitud juhtumi puhul ka vastav ootus paika peab. Täpsema kriteeriumite kirjelduse ning nende valikute põhjendused võib leida kolmandast peatükist.

1.4 Probleemid seoses avalike teenuste delegeerimisega

Tavaliselt on vabaühenduste poolt osutatud teenused kompleksed ning seetõttu on nende mõju (*outcome*) vaidlusalune ja ebakindel ning raskesti mõõdetav. Lisaks sellele on tegemist väga töömahukate teenustega, mille puhul on kulusid keeruline alandada (Smith 2007). Lisakulusid põhjustavad ka lepingupartneri väljaselgitamine ning lepingu enda sõlmimine (Donahoue ja Zeckhauser 2006). Tihti on probleeme teenuse tarbijate poolse tagasisidega, kuna ei olda üldse teadlikud, et klientidel on õigus avaldada arvamust teenuse kvaliteedi suhtes. Lisaks suhtutakse vabaühendusse kui teenuse pakkujasse pigem positiivselt ning seetõttu ollakse teenuse osas ka vähem kriitilised (Smith 2007). Minu valitud juhtumi ehk noorsootööteenuse puhul on väga oluline, et teenus on korraldatud noorte ja noorsootöötajate koostöös (Resolution of the Council 2010). Sellest tulenevalt keskendun oma hindamise läbiviimisel ühe kvaliteedikriteeriumina just kliendikesksusele. Vabaühendustele omaselt on tegevus tihtilugu projektipõhine ning seega ollakse väga kergesti majanduslikult haavatavad, mis põhjustab omakorda probleeme teenuse jätkusuutlikkusega. Üheks murekohaks on agendi ja volitaja suhtest tulenev info asümmeetria ehk olukord, kus üks tehinguosaline on paremini informeeritud kui teine. Näiteks võib tekkida olukord, kus teenusemaksumust saaks alandada, kuid riigil puudub selle kohta teave või vastupidiselt kohtleb riik vabaühendust ainult kindlate eesmärkide saavutamiseks ega teavita vabaühendust teenuse osutamisega seotud ohtudest. Smith leiab, et taoline info asümmeetria on volitaja ja agendi suhtesse justkui sisse kirjutatud ning eelkõige esineb see just teenuse kvaliteedihindamise juures (Smith 2007). Probleeme võib põhjustada ka vabaühenduste väärtuste ja normide erinevus võrreldes avaliku sektoriga. Nimelt võib vabaühenduste pidev efektiivsusele ning kiirusele rõhumine tahaplaanile jätta avalikus

sektoris väga olulise võrdse kohtlemise printsiibi. Kuna vabaühendused on tavaliselt tihedalt seotud mingi kogukonnaga, siis sellest tulenevalt eelistatakse teenusetarbijatena just oma kogukonna liikmeid ning geograafiliselt kaugemalt tulevad soovijad võivad teenusest ilma jääda. Vabaühendused töötavad enamasti mingi kindla missiooni nimel ning kui potentsiaalne teenusetarbijat konkreetset missiooni heaks ei kiida, siis on samuti olemas suur oht, et vabaühendus otsustab seda inimest mitte teeninda. Taolised juhtumid aga ei lähe kokku avaliku sektori tööpõhimõtetega (Smith 2007). Lisaks sellele on delegeeritud teenuse kvaliteetsusele vajalikud päris mitmed eeldused nagu teenusepakkuja vahelise konkurentsi olemasolu ning avaliku võimu suutlikkus teha parim valik konkurentsi olemasolu korral. Kui neid eeldusi aga täidetud pole, on kaheldav ka delegeeritud teenuse kvaliteetsus. Näiteks olukord, kus teenuspakkuja valimisel on olulisel kohal eelkõige madalaim hinnapakumine ning formaalsete kriteeriumide täitmine, ei võimalda tagada ka kvaliteetsest delegeeritud teenust (Smith 2007). Delegeerimise puhul põhjustavad tihtilugu probleeme veel ka lühiajalised lepingud, liigne vabaühenduste usaldamine ning probleemid mittetulunduslike organisatsioonide juhtimise juures (Smith 2007). Liigne usaldamine võib tuua kaasa kontrollikaotuse, ebakindluse teenuse kvaliteedi osas (Gazley, Brudney 2007), negatiivse mõju mainele, valitsuse võimekuse kahanemise (Donahoe ja Zeckhauser 2006), vähese suhete reguleerituse ning võimetuse (eriti arengumaades) hinnata teenuse kvaliteeti (Panda, Das, Chauhan 2014). Lühiajalised lepingud ei motiveeri avalikku sektorit ega ka vabaühendust ennast investeerima organisatsiooni võimekusse näiteks töötajate koolitamise näol (Smith 2007). Probleemid vabaühenduse juhtimisega on seotud eelkõige asjaoluga, et töö mittetulunduslikes organisatsioonides põhineb suurel määral vabatahtlikkusel. See omakorda aga tekitab probleeme jätkusuutlikkusega, kuna kokkulepped pole nii siduvad ega vastutusrikkad (Smith 2007).

Tulenevalt eelnimetatud ohtudest olen kliendikesksusele lisaks pidanud vajalikuks hinnata oma valitud juhtumi puhul ka delegeeritud teenuse asjakohasust, kättesaadavust ning usaldusväärsust. Kuna delegeerimist puudutavas teoreetilises kirjanduses on ühe suure ohuna välja toodud avaliku võimu poolne kontrollikaotus ning ebakindlus teenuse kvaliteedi osas, kaasasin oma kvaliteetsuse hindamisse ka avaliku võimu poolse esindaja, kes vastutab linna noorsootöö koordineerimise eest.

2. Teenusegrupp ja kvaliteedikriteeriumid

2.1 Noorsootöö mõiste ja eesmärgid

Noortepoliitika ehk poliitikavaldkond, mis noorsootöö valdkonda reguleerib peaks kajastama väljakutseid, millega noored seisavad silmitsi siirdes lapsepõlvest täiskasvanuikks. See peaks põhinema nii kohalikel, riiklikel kui ka rahvusvahelistel noortepoliitika eesmärkidel ning põhimõtetel (Loncle, Cuconato, Muniglia, Walther 2012).

Noorsootööle pole olemas ühte kindlat rahvusvaheliselt kokkulepitud definitsiooni, vaid pigem on tegemist katusmõistega, mis koondab enda alla erinevaid arusaamu nagu positiivsed arendavad tegevused väljaspool kooli (Dickson, Vigurs, Newman 2013). Nendeks tegevusteks võivad olla huviringid, noortelaagrid, noortevahetused, üritused, kampaaniad jne. Euroopa Liidu Nõukogu noorsootöö resolutsiooni kohaselt põhineb noorsootöö mitteformaalsel õppel ehk õppel, mis leiab aset väljaspool kooli ning on ette võetud teadlikult, eesmärgiga end arendada ja informaaalsel õppel ehk õppel, mis õppija seisukohast lähtudes on eesmärgistamata õppimine, mis toimub igapäevaelu situatsioonides (Chisholm 2005). Lisaks sellele on oluline märkida, et noorsootöö leiab aset väljaspool ametlikku haridussüsteemi, on korraldatud noorte ja noorsootöötajate koostöös (Resolution of the Council 2010).

Noorsootöö peamisteks põhimõteteks on keskendumine noortele inimestele, nende vajadustele, kogemustele ning kaasamisele (Rogers 2003). Eesti noortevaldkonna arengukava 2014-2020 eesmärkideks on luua noortele paremad võimalused arenguks ja eneseteostuseks, et toetada sidusa ja loova ühiskonna kujunemist. Seega on noortevaldkonna fookuses noorte loome- ja arengupotentsiaali avamine, noorte tõrjutuse riski vähendamine, noorte otsustes osalemise toetamine ning noortevaldkonna mõjusam toimimine. Peamiste sekkumismehhanismidena on välja toodud mitteformaalses keskkonnas õpitu tunnustamist formaalhariduses ja tööturul senisest rohkem, noorte võimekuse suurendamist olla tööturu loojaks toetades noorte omaalgatusi ja rakendades paremini noorsootöö võimalusi ettevõtlikkuse ja ettevõtluse väärtustamiseks ning toetatakse kohalike omavalitsuste püüdlusi kvaliteetseks noorsootöö korralduseks (Noortevaldkonna arengukava 2014-2020).

2.2 Kvaliteet ja selle hindamine

Mõiste kvaliteet puhul on tegemist üsna laialivalguva definitsiooniga ning seega ühe kitsa vaste leidmine võib osutuda keeruliseks. Käesoleva uurimistöö raames defineeritakse avalike teenuste kvaliteet kui vastavus kliendi ootustele (Holzer, Charbonneau, Kim 2009). Avalike teenuste kvaliteedihindamise valdkonda puudutav teoreetiline kirjandus keskendub kolmele lähenemisviisile. Esimene neist on kvaliteediring (*quality circle*) ehk teenusepakkujad hindavad eelkõige ise teenuse kvaliteeti ning sellest tulenevalt toimub ka edasiste suuniste seadmine. Teise jaotusena võib välja tuua tervikliku kvaliteedi juhtimise (*Total Quality Management*), mis kujutab endast süstemaatilist ning kogu organisatsiooni hõlmavat protsessi tarbija vajaduste kaardistamisest kuni nende vajaduste rahuldamiseni. Kolmandaks meetodiks on toetumine kodaniku rahulolule. Kui toetuda kliendi rahulolu-uuringutele, tuleb arvestada muidugi ka subjektiivsuse momendiga. Nimelt on kodanike kvaliteediga rahulolu tasemed väga erinevad. Selleks, et tulemused siiski näitaks midagi ning neid oleks võimalik kõrvutada, on välja töötatud erinevad kvaliteedikriteeriumid, mille alusel üldlase kodanikud teenuseid hindavad (Holzer, Charbonneau, Kim 2009). Nendeks kriteeriumiteks võivad olla teenuse tarbijate hulk, teenuse maksumus, teenuse paindlikkus (Brown, Potoski 2003) ning usaldusväarsus (Cho, Gillespie 2006), teenuse asjakohasus ja kättesaadavus (Foreman 1998). Siiski, oluline on märkida, et kriteeriumid sõltuvad olulisem määral teenuse iseloomust (Holzer, Charbonneau, Kim 2009). Eelpool viidatud kirjanduse põhjal võib väita, et kvaliteedihindamises on üha enam liigutud just kodanikepõhisemaks. Kodanike rahulolupõhine kvaliteedihindamine seostub ka ühe eelnevalt nimetatud avalike teenuste delegerimise motiiviga, milleks oli kodanike kaasamine teenuste arendamisse (Smith 2007).

Järgnevas tabelis olen välja toonud noorsootööteenuse põhimõtetest tulenevad kvaliteedikriteeriumid. Lisaks võib tabelist leida ka kvaliteetsuse hindamist hõlbustavad küsimused.

Kriteerium	Usaldusväärsus	Kättesaadavus	Asjakohasus	Kliendikesksus
Definitsioon	Teenust osutatakse töökindlalt, järjepidevalt ja ühetaoliselt (Cho, Gillespie 2006)	Teenus on ligipääsetav (Bhardwaj, Chawla 2013) ning seda saavad tarbida kõik soovijad olenemata nende sotsiaalmajanduslikust taustast ja geograafilisest asukohast (Yoshida, Deichmann 2009)	Valitud meetmete sobivus teenuse eesmärkidega (Posavac, Carey 2007)	Teenusetarbijasse suhtutakse kui partnerisse (Wilkins, Pollock, Rochon, Law 2001)
Hindamist hõlbustavad küsimused	<p>1.Kas noorsootööteenust pakkuval personalil on erialane kvalifikatsioon?</p> <p>2.Kui kaua on konkreetset teenust pakutud?</p> <p>3.Kas erinevaid vajalikke dokumente on esitatud järjepidevalt (majandusaastaruanne, tegevusaruanne jne)?</p>	<p>1.Milline on teenuse maksumus?</p> <p>2. Millistel aegadel on teenus kättesaadav?</p> <p>3.Kas teenus on geograafiliselt kättesaadav?</p> <p>4.Kas teenus on erinevatele keelegruppidele kättesaadav?</p>	<p>1.Kas teenuse osutamisel on arvestatud riiklike noorsootöö põhimõtetega?</p> <p>2.Kas teenuse osutamisel on arvestatud kohaliku noorsootöö arengukavaga?</p> <p>3.Kas meetodite väljatöötamisse on kaasatud eksperte?</p>	<p>1.Kas noorte vajadusi uuritakse regulaarselt?</p> <p>2.Kas noored on kaasatud otsustusprotsessidesse?</p> <p>3.Kas noored on teadlikud oma kaasarääkimise võimalustest?</p> <p>4.Kas noored peavad teenust vajalikuks?</p>

2.3 Kriteeriumite põhjendused:

Lähtudes noorsootöö peamistest põhimõtetest, milleks on keskendumine noortele inimestele, nende vajadustele, kogemustele ning kaasamisele (Rogers 2003), on kindlasti kliendikesksus ehk teenusetarbijasse kui partnerisse suhtumine (Wilkins, Pollock, Rochon, Law 2001) üks olulisemaid kriteeriume kvaliteedi hindamisel. Suutlikkus ning tahe arvestada kliendi ettepanekute ning vajadustega, näitab ühtlasi ka teenuse paindlikkust. Siinkohal leiab põhjenduse ka usaldusväarsuse kriteerium (Cho, Gillespie 2006), kuna selleks, et noor suhtuks teenuse pakkujasse kui partnerisse, on kindlasti esmalt tarvis võita tema usaldus.

Kuna noorsootöö korraldamine peaks põhinema nii kohalikel, riiklikel kui ka rahvusvahelistel noortepoliitika eesmärkidel ning põhimõtetel (Loncle, Cuconato, Muniglia, Walther 2012), on üks olulisi kvaliteedikriteeriume ka teenuse asjakohasus ehk valitud meetodite sobivus teenuse eesmärkidega (Posavac, Carey 2007).

Lisaks peaks noorsootöö kajastama väljakutseid, millega noored seisavad silmitsi siirdes lapsepõlvest täiskasvanuikka (Loncle, Cuconato, Muniglia, Walther 2012). See annab põhjuse hinnata teenuse juures kindlasti ka usaldusväarsust ning kättesaadavust. Kättesaadavus ehk majanduslik ning geograafiline ligipääsetavus (Yoshida, Deichmann 2009) on kajastatud võrdse kohtlemise printsiibina ka Eesti noorsootöö seaduses (Riigi Teataja 2010).

Kuigi NPM kohaselt on klient pigem passiivne teenuse tarbija (Hood 1991), siis noorsootöö puhul on oluline just partnerlussuhe. Nimelt on noorsootöö üks peamisi põhimõtteid, et noorsootöö on korraldatud noorte ja noorsootöötajate koostöös (Resolution of the Council 2010). Seega on noor noorsootööteenuse kontseptsiooni kohaselt eelkõige partner. Siiski pole ainult noor ehk 7-26 aastane füüsiline isik (Noorsootööseadus) noorsootöö kliendiks ega partneriks. Noorsootööteenuse klientideks võib laiemalt pidada ka lapsevanemaid, tööandjaid, formaalharidussüsteemi jne (Coussee, Roets, Bie 2009). Antud bakalaureusetöö seab aga eesmärgiks viia läbi kvaliteedihindamine just teenuse kitsamat sihtgruppi silmas pidades, kelleks on teenust tarbivad noored.

3. Juhtumianalüüs

3.1 Metodoloogia

Minu poolt valitud uurimisdisainiks on juhtumianalüüs, mis võimaldab kajastada delegeeritud teenuse kvaliteetsust olemasoleva kontseptuaalsel-teoreetilisel taustal. Juhtumianalüüsi kui minu uurimisdisaini valiku põhjenduseks räägib ka asjaolu, et valim on tegelikult väga suur (Praxis 2009) ning konkreetne viis võimaldab uurida nähtust intensiivsemalt ja mõista uuritavat fenomeni selle esinemise kontekstis. Seega, mind huvitavaks laiemaks sotsiaalteaduslikuks nähtuseks on delegeeritud avaliku teenuse kvaliteedi hindamine, mille viin läbi minu poolt valitud noorsootööteenuse delegeerimise juhtumi näitel (Landman 2008). MTÜ Võru Avatud Noortekeskuse ja Võru linna vaheline noorsootööteenuse delegeerimine on suhteliselt tüüpiline juhtum.

Uurimismeetodiks valisin poolstruktureeritud intervjuud ehk kombinatsiooni vabast vestlustest ning kindlatest küsimustest erinevate osapooltega, kuna konkreetne meetod võimaldab enam struktureeritud uurimisinstrumentidega võrreldes olla paindlikum andmete kogumisel ning arvestada tekkinud situatsioonidega. Lisaks võimaldab intervjuumeetod koguda väga detailset informatsiooni ning mõista inimeste poolt nähtusele omistatud tähendust (Kvale 2007). Isikud, keda intervjueerisin, olid MTÜ Võru Avatud Noortekeskuse juhataja ning noorsootöötajad, keda oli kokku 3. Intervjuud toimusid 13.mail ning kestsid keskmiselt 20 minutit keskendudes kvaliteetsuse hindamiseks välja töötatud kvaliteedikriteeriumite põhjal koostatud küsimustele (LISA 1). Lisaks Keskuse töötajatele intervjueerisin ka Võru linna kultuurispetsialist, kelle haldusalasse linna noorsootöö koordineerimine jääb. Temaga toimus intervjuu 13. mail, mille kestuseks oli 30 minutit. Viimaseks intervjueeritavate grupiks olid noored, kes teenust ise tarbivad. Neid oli kokku 9, kellest 6 olid tüdrukud ja 3 poisid. Tüdrukud, keda intervjueerisin, olid vanuses 9 (kolm tüdrukut), 13, 16 ja 22. Poisid, kellega intervjuu läbi viisin, olid vanuses 10, 16 ja 18. Minu valim moodustus eelkõige lähtuvalt eesmärgist intervjueerida erinevast vanusegrupist ja soost noori, kes Keskust külastavad. Kuna Keskuse juhataja sõnul külastavad Keskust kõige rohkem tüdrukud vanuses 9-16, siis otsustasin just sellest lähtuvalt ka neid noori kõige rohkem intervjueerida. Intervjuud noortega toimusid 14. mail ning nende kestuseks oli keskmiselt 10 minutit. Kõik intervjuud olid audiosalvestatud, mille järel need transkribeerisin. Informeeritud nõusoleku saamiseks tutvustasin intervjueeritavatele

intervjuude eesmärki, milleks oli bakalaureusetöö raames delegeeritud noorsootööteenuse kvaliteedi hindamine. Kõik intervjueeritavad andsid oma nõusoleku suusõnaliselt, mis on olemas ka audiosalvestustel. Samuti selgitasin intervjueeritavatele konfidentsiaalseks jäämise võimalusi, kuid ükski intervjueeritav ei soovinud jääda anonüümseks. Noorte puhul leppisime kõigiga kokku, et oma töös kasutan nende eesnimesid ning vanust. Intervjuude käigus kogutud informatsiooni analüüsisin võttes aluseks minu bakalaureusetöös välja töötatud kvaliteedikriteeriumid. Seega kasutasin suunatud sisuanalüüsi, mis tähendab seda, et viisin läbi intervjuu vastuste süstemaatilise kategoriseerimise kindlate kategooriate alusel. Analüüsiprotsessis kasutasin käsitsi kodeerimist. Teise meetodina kasutasin oma uurimistöös dokumentide analüüsi. Dokumendid valisin välja eesmärgiga saada juhtumist võimalikult laiapõhjaline pilt hindamaks delegeeritud teenuse kvaliteeti ehk tegemist oli eesmärgipärase valimiga. Seepärast osutusid valituks Keskuse põhikiri, arengukava 2013-2014, tegevuskava 2014, hinnakiri ja koduleht. Dokumentide analüüsiks kasutasin samuti suunatud sisuanalüüsi, mille viisin läbi käsitsi kodeerides.

Intervjuude ning dokumentide analüüsi tulemusena valmis ülevaade Võru linna ja MTÜ Võru Avatud Noortekeskuse vahelisest delegeeritud noorsootööteenuse kvaliteetsust.

3.2 Juhtumi kirjeldus

„MTÜ Võru Avatud Noortekeskus (edaspidi Keskus) on loodud 2003.aastal Võru linna ja Võru valla poolt eesmärgiga pakkuda noortele arendavat tegevust sobival kodu- ja koolivälisel ajal ning ennetada, välistada või pidurdada noorte ühiskonnastaste ja sotsiaalselt vähesidusate hoiakute väljakujunemist“ (Keskuse põhikiri 2011). Keskus pakub avatud noorsootööteenust Võru linnale ning vallale, olles oma sihtgruppide määratlenuks: „noori, kes pole hõivatud mõne treeningu või huvikooliga, noorteorganisatsioonide, kes vajavad tuge ruumide või (projektide) nõustamise osa, puuetega noori, kes otsivad kontakti tavanoortega, 7–10 aastaseid noori, kes otsivad kohta lõbutsemiseks ja aktiivseteks tegevusteks, keskkoolinoori, kes soovivad koolitusi ning mõistlikke tegevusi, lapsevanemaid ning kogukonda“ (Keskuse Arengukava).

„Keskuse ülesandeks on avaliku teenuse delegeerimise lepinguga pandud avatud noorsootööteenuse osutamine Võru linnas ja vallas“ (Intervjuu Inge Tolgaga, 13 mai).

Seega on tegemist suhteliselt väga reguleeritud ülesande kirjeldusega, mis muudab ka hindamisprotsessi keerulisemaks.

„Keskuse missiooniks on noorte arengu toetamine Võru linnas ja vallas, pakkudes neile kvaliteetset ja mitmetahulist noorsootöö- ja noorteinfo teenust“ (Keskuse Arengukava). „Visiooniks on, et aastal 2016 pakub Keskus noorsootööteenust erinevatele sihtgruppidele nende erinevates teeninduspiirkondades ning ollakse kättesaadavad kogu sihtgrupile. Koordineeritakse noorsootööd Võru linnas ning vallas, on ülevaade kogu piirkonnas toimuvast ning ollakse tugevaks partneriks omavalitsusele, koolidele, huvikoolidele, spordiklubidele, noorteorganisatsioonidele ja riiklikele organisatsioonidele“ (Keskuse arengukava).

Keskuses on võimalik mängida piljardit, õhuhokit, lauajalgballi, mitmeid lauamänge, kasutada internetti, lugeda ajalehti ja ajakirju, kuulata muusikat ning vaadata filme. Lisaks sellele on võimalik osaleda vabatahtlikuna erinevate ürituste korraldamisel ja läbi viimisel, praktiseerida võõrkeeli vabatahtlikega ning osaleda koolitustel ja infopäevadel (Keskuse koduleht).

Keskusel on olemas arengukava aastateks 2013-2015 ja tegevuskava aastaks 2014 (Keskuse koduleht).

3.3 Juhtumi analüüs kvaliteedikriteeriumite kontekstis

Vestlusest Võru linna kultuurispetsialisti Inge Tolgaga selgus, et konkreetse juhtumi puhul oli peamiseks delegeerimise motiiviks just kvaliteetse teenuse tagamine. „Nimelt seati toona eesmärgiks leida töötajad, kes omavad valdkonlikke spetsiifilisi teadmisi ning tulenevalt sellest on teenust võimalised ka kvaliteetselt osutama“ (Intervjuu Inge Tolgaga, 13 mai). Lisaks sellele tõi kultuurispetsialist välja asjaolu, et teenuse delegeerimine vabaühendusele lõi suurema võimaluse leida rahastusallikaid ka lisaks linnavalitsuse eelarvele. „MTÜ juriidilise kehana andis suurema võimaluse kasutada rahastamiseks ka teisi kohti lisaks linna enda eelarvele“ (Intervjuu Inge Tolgaga, 13 mai).

Järgnevalt analüüsin delegeeritud teenuse kvaliteeti noorsootööteenuse põhimõtetest tulenevate kvaliteedikriteeriumite kaupa, kasutades materjalidena nii erinevate osapooltega tehtud intervjuusid kui ka minu juhtumiga tihedalt seotud dokumente.

3.3.1 Kättesaadavus

Keskuses on kokku neli palgalist töötajat, kelleks on juhataja ning kolm noorsootöötajat. Lisaks neile on Keskuses ka kolm vabatahtlikku (Keskuse koduleht). Kõik Keskuse töötajad väitsid, et valdavad eesti- ja inglise keelt. Seega on just nendes keeltes noorsootööteenuse osutamine võimalik. Noorsootöötajad ise tõid välja, et tegelikult pole nende töö jooksul tekkinud olukorda, kus oleks olnud tarvis mõnda teist keelt vallata. Muidugi on siinkohal oluline ka märkida, et teenuse kohta pole infot teistesse keeleruumidesse levitatud ning see võib olla ka põhjuseks, miks pole tekkinud olukorda, kus mõne muu keelse noorsootööteenuse järele oleks vajadus tekkinud. Siiski on oluline lisada ka, et piirkonnas mõnda muukeelset lasteaeda ega kooli pole.

Intervjuudest Keskuse töötajatega selgus, et geograafilisele kättesaadavusele pole eraldi tähelepanu pööratud. Nimelt toodi põhjuseks, et selgelt on sihtgrupiks võetud Võru linna noored ning arvestades linna väiksust, pole eraldi peetud vajalikuks arvestada näiteks linnasisese transpordigraafikuga. Hindamisprotsessi käigus intervjuueritud Keskuse juhataja Mairi Raju ütles: „Võru linn on nii väike, et sellele (geograafilisele kättesaadavusele) pole me küll näinud vajadust tähelepanu pöörata“ (Intervjuu Mairi Rajuga, 13 mai). Vesteldes Keskuse klientidega, siis nemad tõid samuti välja, et linn on üsna väike ning seega ei näe ka nemad geograafilise kättesaadavuses mingeid probleeme. Intervjuueritud 16. aastane Kerttu: „No Võru on nii pisike linn, et minu meelest pole küll siin mõtet bussliikluse peale mõelda kui noorteka tööd planeerida“ (Intervjuu Kerttuga, 14 mai).

Keskuse hinnakirja kohaselt on noorsootööteenus kui ka noorteinfo teenus tasuta (Keskuse koduleht). Seega on majanduslikult teenus kõigile soovijatele võrdselt kättesaadav.

Keskus on avatud nädala sees 34 tundi ning nädalavahetuseti vastavalt üritustele (Keskuse koduleht). Keskuse juhataja tõi välja, et siinkohal on arvestatud sellega, et sihtgrupiks on peamiselt kooliealised noored ning Keskus on avatud pärastlõunasel ajal. Lisaks tõid Keskuse töötajad välja selle, et näiteks koolivaheaegadel on Keskus avatud kauem ning toimub rohkem planeeritud tegevusi. „Kui noortel on ikka koolivaheaeg, siis meie Keskuses arvestame sellega ning oleme ka kauem avatud ja planeerime erinevaid tegevusi neile“ (Intervjuu Mairi Rajuga, 14 mai). Keskuse kliendid olid samuti lahtiolekuaegadega rahul. Mõned noored tõid siiski välja, et Keskus võiks avatud

olla igal nädalavahetusel praeguse kahe avatud nädalavahetuse asemel kuus. Näiteks 10. aastane Rando ütles: „Noortekas võiks nädalavahetustel rohkem avatud olla. Praegu on üle nädala laupäeviti. Aga kui iga laupäev oleks, siis mina küll käiks“ (Intervjuu Randoga, 13 mai).

Minu hindamisprotsessi tulemusena julgen väita, et teenus on geograafiliselt, majanduslikult ja keeleliselt piirkonna noortele võrdselt kättesaadav. Kuid tähelepanu tuleks pöörata ajalisele kättesaadavusele. Arvestatud on küll hetkel asjaoluga, et enamus teenuse tarbijaid on kooliõpilased ning seepärast on teenuse osutamise ajaks eelkõige pärastlõunased ajad, kuid nagu noored ise välja tõid, siis nädalavahetustel võiks Keskus rohkem avatud olla.

3.3.2 Usaldusväarsus

Alates 2003ndast aastast on järjest teenust pakutud, mille jooksul on igal aastal Võru linnale ning vallale esitatud ka planeeritav tegevuskava ning –eelarve. Aasta lõppedes on esitatud ka tegevusaruanne. Võru linna kultuurispetsialisti sõnul on eelnimetatud dokumendid esitatud alati õigeaegselt ning järgitud on ka etteantud nõudeid dokumentide vormistamise osas. „Noortekeskus on olnud meil üks kõige eeskujulikumaid MTÜ-sid dokumentide esitamisel“ (Intervjuu Inge Tolgaga, 13 mai). Registrite ja Infosüsteemide Keskuse kohaselt puudub MTÜ Võru Noortekeskusel maksuvõlg (Äriregistri koduleht), mis toetab samuti Keskuse usaldusväarsust. Kuna Keskusele pandud ülesanded pole lepinguliselt väga selgelt paika pandud, siis siinkohal tuleb hindamisel lähtudagi just avatud noorsootööpõhimõtetest, mis said juba eelpool nimetatud.

Intervjuudest selgus, et ühelgi Keskuse töötajal pole erialast haridust, kuid see-eest on läbitud erinevaid valdkondlikke koolitusi. Koolitused pole olnud regulaarsed ega Keskuse poolt organiseeritud, vaid tavaliselt on osa võetud kas katusorganisatsiooni (MTÜ Eesti Avatud Noortekeskuste Ühendus) või kohalikke vabaihendusi ühendava organisatsiooni (Võrumaa Arenguagentuur) koolitustest. „Oleme aktiivselt osa võtnud ikka EANKi (Eesti Avatud Noortekeskuste Ühendus) poolt korraldatud koolitustest. Ja siis muidugi ka Arenguagentuuri (Võrumaa Arenguagentuur) koolitustest“ (Intervjuu Mairi Rajuga, 13 mai).

Intervjuust Keskuse juhatajaga selgus, et Keskuse noorsootöötajad vahetuvad umbes iga kahe aasta tagant. „Kahjuks meil jah töötajad vahetuvad üsna lühikese aja tagant. Umbkaudselt võiks öelda, et kaks aastat on see periood kui kaua nad Keskuses tööl on“ (Intervjuu Mairi Rajuga, 13 mai).

Intervjuust Keskuse juhatajaga selgus, et tegelikult on peamiseks vanusegrupiks, kes Keskust külastavad, noored vanuses 8-16. „Igapäevaselt käivad meil noored vanuses 8-16“ (Intervjuu Mairi Rajuga, 13 mai). Kui aga arvestada asjaolu, et noorsootöö sihtgrupp on vanuses 7-26, siis tegelikult on üsna suur osa noortest kaasamata.

Noorsootööteenuse usaldusväärsuse kasuks räägib asjaolu, et Keskusele pandud ülesanded on täidetud ning kõik dokumendid ka õigeaegselt esitatud. Murekohtadena võib välja tuua, et töötajatel puudub noorsootööalane haridus ning töötajad Keskuses vahetuvad üsna tihti. Lisaks sellele veel asjaolu, et hetkel külastavad peamiselt Keskust noored vanuses 8-16.

3.3.3 Asjakohasus

Keskuse arengukava 2013-2015 taotleb muuhulgas kooskõla Võru linna noorsootöö arengukavaga aastani 2013 ja Noorsootöö strateegiaga 2006-2013 (Keskuse arengukava). Kooskõla Noorsootöö strateegiaga on ilmselgelt olemas, kuna mõlemas dokumendis tuuakse peamiste arengusuundadena välja noorteosaluse tõstmine ja kvaliteetse noorsootöö pakkumine (Keskuse arengukava, Noorsootöö strateegia). Sellest tulenevalt võib öelda, et kvaliteedistandardiks seatud asjakohasuse põhimõtet on jälgitud. Lisaks räägib asjakohasusele kaasa ka tõsiasi, et arengukava koostamise protsessi olid kaasatud erinevate huvigruppide esindajad, kelleks olid noored, KOV esindajad, lapsevanemad ja omaala spetsialistid. Oluline on kindlasti siinkohal ka asjaolu, et alusmaterjalid arengukava koostamiseks saadi erinevas vanuses noorte hulgas läbi viidud küsitlustest, toimunud vestlusringidest ning ajurünnakutest (Keskuse arengukava).

Kuna hetkel kehtiv Keskuse arengukava on selgelt taotlenud kooskõla nii linna kui ka riigi tasandil olevate noorsootöö strateegiatega ning Keskuse enda arengukava koostamise protsessi olid kaasatud erinevad osapooled, võib teenust pidada asjakohaseks. Kuid probleemkohana võib välja tuua, et mõlemad alusdokumendid on

hetkeseisuga vananenud ning tegelikult on välja töötatud juba uued, millega peaks hoopis kooskõla taotlema.

3.3.4 Kliendikesksus

Arengukava koostamise protsess annab kinnituse teenuse kliendikesksusest, kuna selgelt on kirjeldatud erinevaid meetmeid, kuidas noored olid kaasatud. Nendeks vahenditeks olid küsitlused, vestlusringid ja ajurünnakud (Keskuse arengukava).

Intervjuudest noortega, kelleks siinkohal on otsesed teenusetarbijad, selgus, et üldiselt peetakse teenust kliendikeskseks. Nimelt vastas 9-st vastanust 6, et nende arvamusega arvestatakse pidevalt. Näiteks 16. aastane Egeri rääkis: „Jah, üsna palju on ikka küsitud, mis mina näiteks tahaks, et noortekas oleks teistmoodi. Tavaliselt oleme näost näkku rääkinud sellest noorsootöötajatega, aga mõned korrad olen isegi küsitlusi täitnud (Intervjuu Egeriga, 14 mai). Noorte arvamusi võetakse kuulda nii tagasiside kogumise vormis kui ka plaanide koostamisel sisendite uurimise vormis. „Suviti on meil noortekaga suvepäevad, kus räägime sellest, mis on juba toimunud ja mida uuel hooajal võiks teistmoodi teha“ (Intervjuu Kerttuga, 14 mai). Ülejäänud kolm Keskuse klienti väitsid, et neilt pole ei tagasisidet tehtud töö kohta ega ettepanekuid uuteks tegevusteks küsitud. Siinkohal on oluline ka mainida, et nendest kolmest kaks tõid ise välja, et külastavad noortekeskust pigem harva ehk siis kuus mõned korrad. Näiteks 22. aastane Kätlin rääkis: „Mulle küll ei meenu, et minu käest oleks midagi taolist uuritud. Aga samas ega ma ei ole väga tihe külastaja ka, pigem käin noortekas paar korda kuus (Intervjuu Kätliniga, 14 mai).

Kõik intervjuueeritavad kinnitasid, et noorsootööteenus on vajalik. Selleks toodi üsna erinevaid põhjendusi, kuid peamiseks oli see, et vaba aja veetmiseks on olemas koht, kus saab teha erinevaid just noortele suunatud tegevusi. Üks hindamisprotsessi käigus intervjuueeritud 9. aastane Margarita ütles: „On ikka vajalik. Pärast kooli ei oleks mul muud midagi teha ja paljud mu sõbrad käivad ka siin. See on hea koht. Siin saab koos meisterdada ja igast erinevaid asju teha (Intervjuu Margatitaga, 14 mai). Uurides, et mis on need tegevused konkreetsemalt, siis vastused varieerusid vanusegrupiti, mida oli ka oodata. Nimelt noored vanuses 9-13, keda oli kokku 5, tõid tegevustena välja piljardi ja lauamängude mängimise, meisterdamise ning erinevatest üritustest osa võtmise. Näiteks 9. aastane Kristina tõi välja: „No mina ikka peamiselt meisterdan kui ma siin olen. Ja

lauamänge mängime ka peaaegu iga päev sõbrannadega (Intervjuu Kristinaga, 14 mai). Noored vanuses 15-22, keda oli kokku 4, tõid aga välja juba olulise tegevusena ka Keskuse töösse oma panuse andmist. Näiteks erinevate ürituste korraldamise ja projektitaotluste kirjutamise. 18. aastane Janis kirjeldas: „Ma ütleks, et mina peamiselt tegelen ikka erinevate ürituste korraldamisega. Olen juba nii kaua noortekas käinud, et päris palju olen erinevate asjade korraldamises kaasa löönud ja on meeldima hakanud. Näiteks just hiljuti olid meil linna skatepargi koristamise talgud. Ma aitasin ikka päris palju seal teha. Kutsusin teisi noori ja otsisin töövahendid, millega üldse koristada (Intervjuu Janisega, 14 mai).

Leidmaks aga vastust küsimusele, et kas noored on kaasatud ka otsustamisprotsessidesse, siis võib väita, et Keskuse kliendid kogu Keskuse tööd mõjutavatesse otsustamisprotsessidesse kaasatud pole. Seda tõid välja kõik 9 vastanut, et nemad pole kaasatud üldkogu töösse. „Ei, mina pole sealt (üldkogust) küll kunagi osa võtnud“ (Intervjuu Egeriga, 14 mai). Kuid kindlasti ei saa seda öelda väiksemate ettevõtmiste puhul nagu erinevate ürituste korraldamised. Taolistel puhkudel töötavad noored ise välja ideed ning viivad need ka ellu. 16. aastane Kerttu tõi välja: „Näiteks viimase Kesköökossu organiseerimisel, mida tegime koos Võru linna noortekoguga, mõtlesime meie, noored, välja kogu ürituse kava kui ka selle, milline näeb välja ürituse järelpidu. Seejärel muidugi viisime selle kõik ka ellu“ (Intervjuu Kerttuga, 14 mai).

Teenuse kliendikesksuse kasuks räägivad asjaolud, et enamus intervjueeritud noortest kinnitasid, et nendelt on tegevuste kohta tagasisidet küsitud. Lisaks sellele olid kaasatud noored ka Keskuse arengukava koostamise protsessi, mis on hea näitaja. Probleemidena võib välja tuua aga asjaolu, et otsustamisprotsessidesse, mis hõlmavad kogu Keskuse tööd, noored kaasatud ei ole.

Kokkuvõte ja järeldused

Üha enam on hakatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt omavalitsusüksuste ülesandeks seatud teenuseid välja delegeerima vabaühendustele. Peamisteks motiivideks on siinkohal teenuse kvaliteedi parandamine, lisaressursi leidmine, konkurentsi suurendamine teenusepakkujate vahel ja kodanike kaasamine teenuse arendamisse. Ohtudena võib välja tuua teenuste kompleksusest tuleneva raskesti mõõdetava mõju ning kulude alandamise püüdluse. Lisaks sellele on murekohtadeks liigne vabaühenduste usaldamine ning seeläbi ka teenuse üle kontrolli kaotamine ning teenuse kvaliteedi langemine.

Kuigi peamiseks teenuste delegeerimise motiiviks vabaühendustele on küll teenuste kvaliteedi tõstmine, on meie teadmised üsna piiratud selles osas, kas see ootus ka paika peab. Sellest tulenevalt on minu bakalaureusetöö keskseks küsimuseks: „Kuidas mõjutab avalike teenuste delegeerimine vabaühendustele teenuste kvaliteeti?“. Uurimisküsimusele vastamiseks viisin läbi juhtumianalüüsi, milleks oli MTÜ Võru Avatud Noortekeskuse ning Võru linna vaheline noorsootööteenuse delegeerimise näide. Hindamaks delegeeritud teenuse kvaliteeti, töötasin välja eelkõige noorsootööteenuse põhimõtetest tulenevad kvaliteedikriteeriumid, milleks olid usaldusväärsus, asjakohasus, kättesaadavus ja kliendikesksus. Selleks, et kriteeriumite täitmise osas koguda vajalikku informatsiooni viisin läbi erinevate osapooltega intervjuud ning analüüsisin olemasolevaid juhtumiga seotud dokumente.

Minu uuringu piirangutena võib välja tuua asjaolu, et kasutasin hindamise läbi viimisel sihtgrupina ainult noori. Sellest tulenevalt puudub võimalus teha järeldusi teenuse rahulolu osas kogu sihtgrupi lõikes. Lisaks, kuna enne 2003ndat aastat noorsootööteenust Võru linnas ei pakutud, pole võimalik delegeeritud teenuse kvaliteeti varasemaga kõrvutada.

Kogutud empiiriliste andmete põhjal võib väita, et teenus vastab suures osas seatud kvaliteedikriteeriumitele. Siiski võib välja tuua ka kõigi kriteeriumite puhul nõrgemad kohad. Näiteks hinnates teenuse usaldusväärsust, selgus, et ühelgi Keskuse töötajal pole noorsootööalast haridust. Teiseks murekohaks usaldusväärsuse juures on kindlasti töötajate üsna lühike Keskuse töötamise aeg. Nimelt on selleks perioodiks umbes 2 aastat. Usaldusväärsuse kasuks rääkisid aga selgelt asjaolud, et teenust on osutatud juba järjepidevalt alates 2003. aastast ning erinevaid dokumendid nii linnale kui ka riiklikule

äriregistrile on esitatud õigeaegselt. Teenuse kättesaadavuskriteerium oli kindlasti üks paremini täidetud kriteerium. Nimelt polnud probleemi ei geograafilise, keelelise, ajalise ega majandusliku kättesaadavusega. Hinnates teenuse asjakohasust, võib samuti nimetada siinkohal teenust pigem kvaliteetseks. Nimelt oli Keskuse arengukava kooskõlas nii linna kui ka riikliku noorsootöö arengukavaga. Lisaks sellele olid Keskuse arengukava koostamise protsessi kaasatud nii noorte esindajad kui ka linnaametnikud, kes konkreetse teenuse koordineerimise eest vastutavad. Teenuse kliendikesksuse kasuks rääkisid asjaolud, et Keskuse otsesed kliendid töid enamuses välja, et nende käest on Keskuse töö kohta nii tagasisidet kui ka uute plaanide osas sisendit küsitud. Lisaks sellele pidasid kõik intervjuueeritavad noorsootööteenuse osutamist vajalikuks. Nõrgaks kohaks teenuse kliendikesksuse juures on asjaolu, et Keskuse tööd keskselt mõjutavatesse otsustamisprotsessidesse kliente kaasatud pole.

Seega võttes aluseks minu poolt noorsootööteenuse kvaliteedi hindamiseks seatud kvaliteedikriteeriumid, võib väita, et teenus on suures mahus seatud kriteeriume täitnud. Arendamist vajaks kvaliteedi tõstmiseks Keskuse personali regulaarsem noorsootööalane koolitamine ning suurem noorte kaasamine Keskuse tööd mõjutavatesse kesksetesse otsustamisprotsessidesse nagu näiteks üldkogu.

Minupoolsed soovitusel tulenevalt läbiviidud uurimusest oleks järgmised. Kuna delegerimisprotsess mõjutab suurel määral delegeeritud teenuse kvaliteeti, tuleks kindlasti ka sellele olulist tähelepanu pöörata. Nimelt nagu sai teoreetilise raamistiku juures välja toodud, siis vähene suhete reguleeritus, muudab ka kvaliteedihindamise üsna keeruliseks. Konkreetse juhtumi puhul polnud avalike teenuste delegerimislepinguga ülesanded konkreetset ja üheselt määratletud ning sellest tulenevalt oli ka ülesannete täitmise hindamine komplitseeritud. MTÜ Võru Avatud Noortekeskuse näite varal peaks tulevikus rohkem tähelepanu pöörama teenuse usaldusvärsusesse. Selle all pean silmas eelkõige töötajate haridust ning laiema sihtgrupi kaasamist. Konkreetse näite puhul peaks keskenduma veel kindlasti asjaolule, et miks on suhteliselt kitsas sihtgrupp teenuse tarbijateks.

Kuna minu uurimistööst kvaliteedihindamise läbiviimise juures jäid välja noorsootööteenuse laiemalt defineeritud sihtrühmad nagu lapsevanemad ja tööandjad, siis see vajaks kindlasti edasiuurimist. Siinkohal soovitaksin tulevastel uurijatel kasutada uurimismeetoditena ka vaatlust, pikemat viibimist uurimisväljal ja intervjuusid erinevast vanusest sihtgrupiliikmetega.

Kasutatud kirjandus:

1. Bevir, M. (2007). Introduction: Public Sector Reform, *Public Governance*, SAGE Publications
2. Bhardwaj, C, (2013). Exploring Competitiveness of the Indian Health Sector: A Service Quality Perspective, *Journal of Health Management*, 535-550
3. Brown, T. L; Potoski, M (2003). Contract Management Capacity in Municipal and County Governments, *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 2
4. Chisholm, L. (2005). Bridges for Recognition Cheat Sheet: Proceedings of the SALTO Bridges for Recognition: Promoting Recognition of Youth Work across Europe, Leuven-Louvain
5. Cho, S; Gillespie, F.D. (2006). A Conceptual Model Exploring the Dynamics of Government-Nonprofit Service Delivery, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol 35, No 3
6. Coussee, F; Roets, G; Bie, M. (2009). Empowering the powerful: Challenging hidden processes of marginalization in youth work policy and practice in Belgium, *Critical Social Policy*, 421-450
7. Dickson, K; Vigurs, A. C; Newman, M. (2013). Youth Work: A Systematic Map of The Research Literature, Department of Children and Youth Affairs
8. Donahue, J. D; Zeckhauser, R. J. (2006). Public-private collaboration. In R. E. Goodin, M. Moran, & M. Rein (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (pp. 496-525). New York: Oxford University Press
9. Eesti Noorsootöö seadus, 2010
10. Gazley, B; Brudney, J. (2007). The Purpose (and Perils) of Government-Nonprofit Partnership, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36:389
11. Gen, S; Kingsley, G. (2007). Effects of Contracting Out Engineering Services Over Time in a State Department of Transportation, *Public Works Management Policy*, 331-343
12. Greve, C. (2008). „Managing contracts: A conceptual model“, *Contracting for public services*

13. Holzer, M; Charbonneau, E; Kim, Y. (2009). Mapping the terrain of public service quality improvement: twenty-five years of trends and practices in the United States, *International Review of Administrative Sciences*, 403-478
14. Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69: 3-19
15. Hossain, M; Ahmed, J. (2013). Developing a service performance assessment system to improve service quality of academic libraries, *Department of Information Science and Library Management*, University of Dhaka, Bangladesh
16. <http://keskus.vorumaanoor.ee/> (külastatud 5.05.2014)
17. http://keskus.vorumaanoor.ee/sites/default/files/sisu/mtu_voru_noortekeskus_arengukava_2013-2015_noortekeskus.pdf (külastatud 9.05.2014)
18. <http://www.fin.ee/p10> (külastatud 17.05.2014)
19. <http://www.hm.ee/index.php?0511722> (külastatud 17.05.2014)
20. <https://ariregister.rik.ee/ettevotja.py> (külastatud 5.05.2014)
21. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS)
22. Kvale, S. (2007). Chapter 7: Interview quality. In *Doing interviews* (pp. 79-92). SAGE Publications
23. Lagerspetz, M. (2007). *Kodanikuühiskonna lühisõnastik*
24. Landman, T. (2008). Chapter 5: Single-country studies as comparison. In *Issues and methods in comparative politics: An introduction*, New York: Routledge, lk 85-94
25. Lember, V; Parrest, N; Tohvri, E. (2011). *Vabariigilise ja avaliku teenuse partnerlus avaliku sektoriga*
26. Loncle, P; Cuconato, M; Muniglia, V; Walther, A. (2012). Youth Participation in Europe: Beyond Discourses, Practices and Realities, The Policy Press, University of Bristol
27. Lynn, E. (2001). The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For?, *Public Administration Review*, 61(2)
28. Noorsootöö seadus
29. Noorsootöö strateegia 2006-2013
30. Noortevaldkonna arengukava 2014 – 2020
31. Nowland-Foreman, G. (1998). Purchase-of-Service Contracting, Voluntary Organizations, and Civil Society Dissecting the Goose That Lays the Golden Eggs? *American Behavioral Scientist*, Vol. 42, No. 1

32. Panda, B; Das, J; Chauhan, A. (2014). Is Public Private Partnership an Effective Alternative to Government in the Provision of Primary Health Care? A Case Study in Odisha, *Journal of Health Management*, 41-57
33. Park, J. S. (2004). Contracting out in Korean local governments: current situation and challenges ahead, *International Review of Administrative Science*, 70(3), 498-508
34. Peters, B. G. (2010). Administrative reform. In B. G. Peters *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration*, New York: Routledge, 305-324
35. Posavac, C. (2007). Program evaluation: methods and case studies, *Pearson Education*
36. Praxis (2009). *Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele*
37. Resolution of the Council and the representatives of the governments of the member states, meeting within the Council on youth work, 2010
38. Rogers, T. (2003). Inside Youth Work, YMCA George Williams College
39. Smith, S. R. (2007). NGOs and Contracting, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 591-610
40. Wilkins, S; Pollock, N; Rochon, S; Law, M. (2001). Implementing Client-Centred Practice: Why is it so Difficult to Do?, *Canadian Journal of Occupational Therapy*, 68:70
41. Yoshida, N; Deichmann, U. (2009). Measurement of Accessibility and Its Applications, *Journal of Infrastructure Development*, 1-17

Summary

Quality of public services which are contracted out to NGOs: Case study of Võru town and NGO Võru Open Youth Center

This research in general explores how contracting out public services to NGO-s effects quality of those services. In the beginning of the Bachelor Thesis, an overview has been given about history of NPM, contracting out practice in Estonia, main motives and problems of contracting out. Thereafter, the quality of contracted out public service is analyzed. To analyze I used Võru town and NGO Võru Open Youth Center case study, where the youth work was contracted out as public service.

The analysis is based on interviews with the Youth Center workers, young people who visit the Center and specialist of culture in Võru town Inge Tolga. Furthermore, there is used content analysis to analyzing the interviews and documents which were related to case study.

The results show that my study case in many ways replied to quality criteria, what my theoretical part of the thesis expected. Those criteria were availability, reliability, relevance and customer orientation of service. There are also things that need to be improved: the Youth Center workers should have special education and the time to work in Center should be longer. Besides that youth by themselves brought out that Center should be open longer time, especially in the weekends.

For the future research I suggest to use other target groups besides youth to analyze the quality of service and to the research in longer period.

LISA 1 Intervjuu skeemid

Küsimused klientidele (otsesed teenuse tarbijad):

- 1) Kui tihti külastate Keskust?
- 2) Millised on peamised tegevused, mida Keskuses teete?
- 3) Kas noortel on kaasarääkimisvõimalus erinevate Keskuste tegevuste välja töötamisel? Too mõni näide!
- 4) Kas noortel on sõnaõigus otsustamisprotsessides? Kas noored võtavad osa näiteks Keskuse üldkogust? Too veel mõni näide!
- 5) Kas noortelt kogutakse Keskuse tegevuste kohta tagasisidet? Kui jaa, siis kuidas ning kui tihti?
- 6) Kas teenused on Teie jaoks kättesaadavad geograafiliselt ning keeleliselt?
- 7) Kas pakutavad teenused on üldeldse Teie hinnangul vajalikud, olulised ning asjakohased? Põhjendage!
- 8) Mis võiks olla Keskuses teisiti?

Küsimused teenindavale personalile (keskuse juhataja ja noorsootöötajad):

- 1) Kas teil on erialane haridus? Kas olete läbinud mingeid noorsootööalaseid koolitusi? Kui jaa, siis kui tihti te läbite koolitusi?
- 2) Kui kaua teil inimesed keskmiselt töötavad Keskuses? (suunatud juhatajale)
- 3) Milliseid keeli noorsootöötajad valdavad? Kas teenus on kättesaadav veel mingis keeles lisaks eesti keelele?
- 4) Kas olete kuidagi pööranud tähelepanu ka geograafilisele kättesaadavusele? Arvestanud näiteks huviringide puhul kohaliku bussigraafikuga vms?
- 5) Kas noortel on teenuse väljatöötamise juures kaasarääkimisvõimalus? Kui jaa, siis milline? (kas kogutakse tagasisidet või tehakse koos uusi plaane)
- 6) Kui suur on noorte osalus erinevate otsustamisprotsesside juures? Kas noored võtavad osa üldkoosolekust?
- 7) Kui palju noori keskmiselt päevas Keskust külastab?

Küsimused linnapoolsele esindajale:

- 1) Kuidas oli enne teenuse välja delegeerimist noorsootööteenuse osutamine korraldatud?
- 2) Millised olid peamised teenuse delegeerimise motiivid?
- 3) Millised ülesanded on Keskusele pandud?
- 4) Kas olete kursis ka Keskuse igapäevatööga? Kui jaa, siis kirjeldage pisut sealseid tegevusi.
- 5) Kas Keskuse poolsed dokumendid on linnale esitatud õigeaegselt? (tegevusaruanded, tegevuskavad jne)